

Geschäftsverzeichnissnr. 5562
Entscheid Nr. 171/2013 vom 19. Dezember 2013

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und J. Spreutels, und den Richtern A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Entscheid vom 19. Dezember 2012 in Sachen Guido Verhaegen gegen die « Vlaamse Landmaatschappij » und die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 23. Januar 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem diese Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen einer Kategorie von Erzeugern, die keine Neuberechnung des Nährstoffstopps bekommen haben, einerseits und Erzeugern, die wohl eine Neuberechnung des Nährstoffstopps bekommen haben, andererseits einführt, während dieser Behandlungsunterschied eine ernsthafte Antastung des Eigentumsrechts darstellt und es für diesen Unterschied keine vernünftige Rechtfertigung gibt? »;

2. « Verstößt Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem diese Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen Erzeugern, die nach der Neuberechnung des Nährstoffstopps keine Änderung innerhalb der Tierart ‘ Geflügel ’ durchgeführt haben, einerseits und Erzeugern, die nach der Neuberechnung des Nährstoffstopps wohl eine Änderung innerhalb der Tierart ‘ Geflügel ’ durchgeführt haben, andererseits einführt, während dieser Behandlungsunterschied eine ernsthafte Antastung des Eigentumsrechts darstellt und es für diesen Unterschied keine vernünftige Rechtfertigung gibt? »;

3. « Verstößt Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem diese Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen Erzeugern einführt, und zwar den Geflügelzüchtern, die einen Ausgleich in Sachen Nährstoffstopp bekommen haben, einerseits und den Schweinezüchtern, die einen Ausgleich in Sachen Nährstoffstopp bekommen haben, andererseits, da die vorerwähnten Geflügelzüchter keine Umwandlung für eine andere Tierart als diejenige, für die der Ausgleich gewährt wurde, bekommen können, während die Schweinezüchter diesen Ausgleich wohl für eine andere Tierart als diejenige, für die er gewährt wurde, einsetzen können, wobei dieser Behandlungsunterschied eine ernsthafte Antastung des Eigentumsrechts darstellt und es für diesen Unterschied keine vernünftige Rechtfertigung gibt? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. In der für das Produktionsjahr 2004 geltenden Fassung bestimmte Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel:

« Zur Berechnung des Nährstoffstopps für Tierarten, die in der Erklärung von 1998, 1997 oder 1996 unter ‘ Legehennen ’, ‘ Zuchthennen ’ oder ‘ sonstiges Geflügel ’ angegeben wurden, kann auf Anfrage und Nachweis des Erzeugers diese Angabe innerhalb derselben Tierarten nach den Tierarten spezifiziert werden gemäß Artikel 5 unter III ‘ Geflügel ’. Zur weiteren Berechnung des Nährstoffstopps für diese Tierarten gilt dann die pauschale Ausscheidungsnorm gemäß Artikel 5 § 1.

Der Teil des Nährstoffstopps, der für Tierarten gewährt wurde, für die eine Neuberechnung erlaubt worden ist, darf nur für die von diesen Tierarten stammende Produktion verwendet werden ».

Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf Absatz 2 dieser Bestimmung.

B.2.1. Das Dekret vom 23. Januar 1991 dient dazu, die Umwelt gegen Verunreinigung infolge der Produktion und des Einsatzes von Düngemitteln zu schützen (Artikel 2). Die Auferlegung von Abgaben ist eine der Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen (Kapitel VII). Das Dekret sieht eine Grundabgabe, eine Absatzabgabe und eine Superabgabe vor.

Die Superabgabe wird bei jedem Produzenten erhoben, der - unter anderem - mehr tierischen Dünger als den Nährstoffstopp produziert hat (Artikel 21 § 6 Nr. 1).

Der Begriff des Nährstoffstopps wurde eingeführt, um die Zunahme der Produktion von tierischem Dünger auf Betriebsebene zu bekämpfen. Es handelt sich um die Höchstmenge an tierischem Dünger, ausgedrückt in Kilogramm Stickstoff und Diphosphorpentoxid, die ein Landwirtschafts- oder Viehzuchtbetrieb erzeugen darf (Artikel 33*ter* § 1 Nr. 1 Buchstabe a)).

Der Nährstoffstopp wird individuell für jeden Landwirtschafts- oder Viehzuchtbetrieb oder jeden Teil davon festgelegt, der der Definition eines « bestehenden Viehzuchtbetriebs » (im Sinne von Artikel 2 Nr. 7) entspricht und für den wenigstens seit dem Veranlagungsjahr 1995 rechtzeitig und regelmäßig jährlich Erklärungen bei der Düngemittelbank abgegeben wurden. Er wird bestimmt auf der Grundlage der Düngemittelproduktion in den Jahren 1995, 1996 oder 1997, wobei das Jahr mit der höchsten Produktion berücksichtigt wird (Artikel 33*bis* § 1).

B.2.2. Der vorerwähnte Artikel 33*bis* wurde eingefügt durch Artikel 29 des Dekrets vom 11. Mai 1999 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung.

In den Vorarbeiten zum vorerwähnten Dekret vom 11. Mai 1999 wurde Artikel 29 dieses Dekrets wie folgt erläutert:

« Dieser Artikel fügt die neuen Artikel 33*bis* und 33*ter* in das Düngemitteldekret ein. Artikel 33*bis* führt den neuen ‘ Nährstoffstopp ’ ein. Die diesbezügliche Regelung wurde bereits ausführlich unter der Leitlinie 7 der allgemeinen Erläuterungen ausführlich beschrieben » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1998-1999, Nr. 1317/1, S. 13).

In der Leitlinie 7 der allgemeinen Erläuterungen, unter dem Titel « Stillhaltung », heißt es unter anderem:

« Ergänzend wird auch eine Stillhaltung auf Ebene der Viehzuchtbetriebe vorgesehen. Ausgehend davon, dass die tierische Düngemittelproduktion pro Betrieb im Verhältnis zum durchschnittlichen Tierbesatz pro Kalenderjahr steht und nicht im Verhältnis zur genehmigten Anzahl Tiere, wird der neue Begriff ‘ Nährstoffstopp ’ eingeführt (neuer Artikel 33*bis*). Somit kann verhindert werden, dass ein Betriebsleiter den durchschnittlichen Viehbesatz bis zur genehmigten Höchstzahl von Tieren optimiert, und es wird eine tatsächliche Stillhaltung erreicht.

Der betreffende Nährstoffstopp entspricht der höchsten Produktion der Jahre 1995, 1996 oder 1997 (neuer Artikel 33*bis* § 1). Diese drei Jahre werden vorgesehen, um etwaige vorübergehende Unterbesetzungen (zum Beispiel infolge der Schweinepest) zu eliminieren. Dieser ‘ Nährstoffstopp ’ gilt bis zum 31. Dezember 2004 und ist mit dem Landwirtschaftsbetrieb und/oder dem genehmigten Viehzuchtbetrieb oder Teil davon verbunden (neuer Artikel 33*bis* § 5) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1998-1999, Nr. 1317/1, S. 7).

B.2.3. Durch Artikel 23 Nr. 4 des Dekrets vom 28. März 2003 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 wurde Absatz 2 von Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 durch die nunmehr in Frage gestellte Bestimmung ersetzt.

In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« Der Ersatz der Randbedingung unter Fußnote (5) durch die Auferlegung von Einschränkungen, für die der erteilte Nährstoffstopp verwendet werden kann, ist ebenfalls notwendig, um einerseits die unerwünschten Auswirkungen der Randbedingung zu vermeiden (zu strenge Einschränkung der Wahl der Anzahl gehaltener Tiere) und andererseits das Ziel der Einführung dieser Randbedingung zu wahren.

Hierbei ist anzumerken, dass diese Einschränkung nicht absolut ist.

Durch den Ausführungserlass (Artikel 6 § 3*bis*) ist nämlich vorgesehen, dass bei einem genehmigten Übergang zu einer anderen Tierart dieser Nährstoffstopp wohl dementsprechend umgewandelt werden kann » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1559/1, S. 10).

B.2.4. Das Dekret vom 23. Januar 1991 wurde größtenteils aufgehoben durch das Dekret vom 22. Dezember 2006 über den Schutz des Wassers gegen die Verunreinigung durch Nitrate aus der Landwirtschaft.

In Artikel 30 des Dekrets vom 22. Dezember 2006 ist der Ersatz der Nährstoffstopps in den Artikeln 33*bis* und 33*ter* des Dekrets vom 23. Januar 1991 durch Nährstoffemissionsrechte vorgesehen.

Durch Artikel 78 des Dekrets vom 22. Dezember 2006 wurde die fragliche Bestimmung mit Wirkung zum 1. Januar 2005 aufgehoben. Dieser Artikel bestimmt:

« In Artikel 33*bis* § 2 (5) Absatz 2 desselben Dekrets, eingefügt durch das Dekret vom 11. Mai 1999 und abgeändert durch die Dekrete vom 3. März 2000, 8. Dezember 2000, 9. März 2001, 28. März 2003 und 22. April 2005, wird der Satz ‘ Der Teil des Nährstoffstopps, der für Tierarten gewährt wurde, für die eine Neuberechnung erlaubt worden ist, darf nur für die von diesen Tierarten stammende Produktion verwendet werden ’ mit Wirkung vom 1. Januar 2005 aufgehoben ».

B.3. In seinen Entscheiden Nrn. 31/2006, 139/2007, 88/2008 und 99/2008 hat der Gerichtshof die Vorabentscheidungsfragen, die sich auf einen möglichen Verstoß unter anderem gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung durch die Artikel 33*bis* und 33*ter* des Dekrets vom 23. Januar 1991 bezogen, verneinend beantwortet.

B.4. Der vorliegende Richter möchte vom Gerichtshof erfahren, ob Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets vom 23. Januar 1991 in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, beinhaltet, indem durch den vorerwähnten Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 drei Behandlungsunterschiede zwischen verschiedenen Kategorien von Erzeugern eingeführt würden, die eine ernsthafte Verletzung des Eigentumsrechtes darstellen könnten.

Die erste Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf einen Behandlungsunterschied zwischen Geflügelzüchtern, je nachdem, ob sie eine Neuberechnung ihres Nährstoffstopps erhalten haben oder nicht.

Die zweite Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf einen Behandlungsunterschied zwischen Geflügelzüchtern, die nach der Neuberechnung des Nährstoffstopps eine Änderung innerhalb der Tierart « Geflügel » durchgeführt haben oder nicht.

Die dritte Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf einen Behandlungsunterschied zwischen Geflügelzüchtern und Schweinezüchtern, die beide einen Ausgleich des Nährstoffstopps erhalten haben, während nur die Schweinezüchter den Ausgleich für eine andere Tierart als diejenige, für die der Ausgleich gewährt wurde, einsetzen können.

B.5. Nach Auffassung der Flämischen Regierung seien die verschiedenen Kategorien von Erzeugern, zwischen denen in den Vorabentscheidungsfragen unterschieden werde, nicht miteinander vergleichbar, so dass nicht von irgendeinem Behandlungsunterschied die Rede sein könne und somit ebenfalls nicht von einer Verletzung des Eigentumsrechtes.

B.6. Befragt wird der Gerichtshof nach der Vereinbarkeit einer gesetzeskräftigen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit einer Vertragsbestimmung, in der ein Grundrecht verankert sei, im vorliegenden Fall das durch Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährte Grundrecht. Da die fraglichen Kategorien von Personen diejenigen sind, bei denen dieses Grundrecht verletzt werde und für die dieses Grundrecht gewährleistet sei, handelt es sich um vergleichbare Kategorien.

Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob die fragliche Maßnahme einen Behandlungsunterschied einführt und für eine Kategorie von Personen eine Verletzung ihres durch Artikel 1 des vorerwähnten Protokolls gewährleisteten Eigentumsrechtes darstellt.

B.7. Nach Darlegung des Berufungsklägers vor dem vorlegenden Richter verbiete es die fragliche Maßnahme, dass er seinen Geflügelzuchtbetrieb unter Einhaltung des ihm erteilten Nährstoffstopps von einer Subkategorie Geflügel in eine andere Subkategorie Geflügel umwandle. Somit würden seine Betriebsfreiheit und sein Eigentumsrecht erheblich eingeschränkt, da mit dem neu berechneten Anteil des Nährstoffstopps nur noch die Tierart gehalten werden dürfe, für die die Neuberechnung erteilt worden sei. Die fragliche Bestimmung störe seines Erachtens das Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des allgemeinen Interesses und dem Grundrecht auf Eigentum des Einzelnen, da mit ihr neben der Auferlegung eines Nährstoffstopps für bestimmte Betriebe auch ein Umwandlungsverbot eingeführt werde, das keinerlei Relevanz für den Schutz der Umwelt aufweise.

B.8. Mit der fraglichen Maßnahme soll verhindert werden, dass der Teil des Nährstoffstopps, der für eine bestimmte Subkategorie von Geflügel erteilt wurde, für eine andere Subkategorie von Geflügel verwendet würde.

Der Ersatz der ursprünglichen Randbedingung durch die nunmehr fragliche Bestimmung wurde in den in B.2.3 zitierten Vorarbeiten begründet mit der Notwendigkeit, unter anderem « das Ziel der Einführung dieser Randbedingung zu wahren » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1559/1, S. 10). Die Einführung der Randbedingung ist Bestandteil der Regelung, durch die der Nährstoffstopp eingeführt wurde. Wie aus den in B.2.2 angeführten Vorarbeiten hervorgeht, strebte der Dekretgeber damit eine Stillhaltung auf Ebene der Viehzuchteinrichtungen an. Durch die Einführung des Nährstoffstopps kann somit « verhindert werden, dass ein Betriebsleiter den durchschnittlichen Viehbesatz bis zur genehmigten Höchstzahl von Tieren optimiert, und es wird eine tatsächliche Stillhaltung erreicht » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1998-1999, Nr. 1317/1, S. 7).

B.9.1. Aus dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung geht hervor, dass die Maßnahme nur für Tierarten gilt, « für die eine Neuberechnung erlaubt worden ist ». Alle Geflügelzüchter können eine solche Neuberechnung beantragen. Sie sind keineswegs dazu verpflichtet. Nur in dem Fall, dass ein Geflügelzüchter sich dafür entscheidet, diese Neuberechnung zu beantragen, findet die Maßnahme auf ihn Anwendung und kann der neu berechnete Nährstoffstopp nur auf die spezifische Geflügelart, für die die Neuberechnung beantragt wurde, angewandt werden. Daraus ist zu schlussfolgern, dass die etwaige Anwendung der fraglichen Maßnahme sich ausschließlich aus einer eigenen Entscheidung des betreffenden Geflügelzüchters, eine Neuberechnung seines Nährstoffstopps anzustreben, ergibt.

B.9.2. Aus den in B.2.3 zitierten Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung geht ebenfalls hervor, dass die eingeführte Einschränkung nicht absolut ist, da in Artikel 6 § 3*bis* des Erlasses der Flämischen Regierung vom 3. März 2000 eine Regelung vorgesehen ist, wonach « bei einem genehmigten Übergang zu einer anderen Tierart dieser Nährstoffstopp wohl dementsprechend umgewandelt werden kann » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1559/1, S. 10).

B.9.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Maßnahme im Gegensatz zu den Darlegungen des Berufungsklägers vor dem vorlegenden Richter kein Verbot für bestimmte Geflügelzuchtbetriebe, von einer Subkategorie von Geflügel zu einer anderen zu wechseln, vorsieht. Die Argumentation, die auf diesem Grund beruht, um auf eine Verletzung des Eigentumsrechtes zu schließen, ergibt sich somit aus einer falschen Lesart der fraglichen Bestimmung.

B.10. Die Vorabentscheidungsfragen sind verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 33*bis* § 2 Nr. 5 Absatz 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, in der für das Produktionsjahr 2004 geltenden Fassung, verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) M. Bossuyt